Sezione: SEZIONI RIUNITE
Esito: SENTENZA
Numero: 16
Anno: 2018
Materia: PENSIONI
Data pubblicazione: 17/04/2018

Sentenza n. 16/2018/EL

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai signori magistrati:

Mario PISCHEDDA	Presidente
Roberto BENEDETTI	Consigliere
Antonio CIARAMELLA	Consigliere
Elena TOMASSINI	Consigliere
Adelisa CORSETTI	Consigliere
Gerardo de MARCO	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al **n. 598/SR/EL** del registro di segreteria delle Sezioni riunite, promosso con il ricorso depositato in data 28 febbraio 2018 dal **Comune di Caserta,** in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*, Avv. Carlo Marino, rappresentato e difeso, giusta procura in calce all'atto introduttivo del presente giudizio, dall'Avv. Lidia Gallo ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via Panama n. 72, presso lo studio dell'Avv. Francesco Casertano

per l'annullamento

della deliberazione n. 7/2018/PRSP adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nella camera di consiglio del 6 dicembre 2017 e depositata in data 24 gennaio 2018 e con la quale la Sezione regionale ha deliberato di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Caserta

Visti i decreti del Presidente della Corte dei conti che hanno determinato la composizione del Collegio, la fissazione d'udienza e la nomina del relatore;

Visti gli atti e documenti di causa;

Uditi, all'udienza del 28 marzo 2018, il relatore, Consigliere Stefania Petrucci, l'avvocato Francesco Caianiello, in sostituzione dell'avvocato Lidia Gallo per il Comune ricorrente ed il Pubblico Ministero, nella persona del vice Procuratore generale dott. Sergio Auriemma

SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

1. Con ricorso ritualmente notificato, in data 22 febbraio 2018, alla Sezione regionale di controllo per la Campania, al Procuratore generale della Corte dei conti, al Ministero dell'Interno, alla Prefettura di Caserta ed alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali e depositato presso la Segreteria delle Sezioni riunite in data 28 febbraio 2018, il Comune di Caserta ha chiesto in via principale, l'annullamento della deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 7/2018 depositata in data 24

gennaio 2018 con la quale la Sezione regionale ha deliberato di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale dell'Ente ed, in via gradata, di emettere sentenza non definitiva o, in alternativa, ordinanza istruttoria atta a disporre che la Sezione regionale compia un riesame dell'istruttoria.

L'Ente illustra preliminarmente che, con deliberazione consiliare del 24 ottobre 2011 n. 26, era stato dichiarato il dissesto finanziario; con DPR del 13 dicembre 2011 era stata nominata la Commissione straordinaria di liquidazione; con deliberazione di Giunta comunale n. 12 del 25 gennaio 2013, l'Ente aveva aderito alla procedura semplificata di liquidazione della massa passiva ex art. 252 del Tuel e con delibera n. 44 del 7 novembre 2014 la Commissione straordinaria aveva individuato una massa passiva di €. 134.676.156,82.

Successivamente, con deliberazione del Commissario straordinario n. 70 del 18 maggio 2016, integrata dalla successiva deliberazione n. 78 del 25 maggio 2016, il Comune di Caserta aderiva alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e con deliberazione consiliare n. 15 del 10 agosto 2016 approvava il relativo piano di riequilibrio decorrente dall'anno 2016 che contemplava passività per 24,69 milioni di euro e si poneva quali obiettivi la riduzione di spesa annuale di €. 2.406.590,88, risparmi della spesa del personale, contrazione degli oneri dell'aggio della riscossione, riduzione del ricorso ad anticipazioni di cassa e contrazione degli oneri delle quote dei mutui.

2. Il Comune ricorrente richiama anche la disciplina in tema di giustiziabilità delle deliberazioni delle Sezioni di controllo precisando che l'odierna impugnazione concerne sia la legittimità che il merito della decisione di diniego di approvazione del piano, trattandosi di un rimedio meramente devolutivo con un sindacato di carattere rescindente e rescissorio potendo le Sezioni riunite scrutinare anche il merito delle valutazioni.

Aggiunge l'Ente che, all'atto dell'adozione delle delibere commissariali di ricorso alla procedura di riequilibrio non sussistevano i presupposti per l'obbligatoria dichiarazione di dissesto e pertanto, contrariamente a quanto adombrato dalla Sezione Campania, il piano non costituiva un *escamotage* poiché le misure individuate nel piano potevano aprire *"inediti scenari di risanamento da apprezzarsi senza tesi precostituite"*.

Al riguardo, il Comune contesta le valutazioni operate dalla Sezione regionale confluenti nella prognosi di presunta inattendibilità del piano ravvisando un pregiudizio scaturente da un lato da un'inesatta lettura del quadro normativo e dall'altro da uno *"scetticismo precostituito"* derivante dagli esiti della preesistente attività di controllo da cui sarebbe emerso un convincimento di mera dilatorietà delle misure di risanamento.

3. In via preliminare, il Comune di Caserta chiede la sospensione del presente giudizio affinché sia sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 243 quater, comma 5, del Tuel, con riferimento agli articoli 25 e 111 della Costituzione.

Osserva il Comune che la disposizione dell'art. 243 quater, comma 5, del Tuel, nel prevedere che i ricorsi avverso le deliberazioni di diniego dei piani di riequilibrio siano proposti innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, presenta forti sospetti di incostituzionalità, relativamente all'inosservanza dell'art. 25 della Costituzione per violazione del principio del Giudice naturale precostituito per legge stante la totale mancanza, prima della

celebrazione del giudizio, di regole e criteri oggettivi che consentano di rendere effettive le garanzie costituzionali.

L'Ente richiama, quindi, sia la giurisprudenza di queste Sezioni riunite che si è soffermata sul presupposto che, con ordinanza del Presidente della Corte, sono definiti i criteri oggettivi per la composizione del Collegio, che la sentenza della Corte Costituzionale n. 272/1998 nella parte in cui preso atto della lacuna dell'ordinamento processuale contabile privo di disciplina tabellare, ha ritenuto che tale lacuna potesse essere colmata con il sistema delle tabelle applicato dalla magistratura ordinaria e che prevede criteri oggettivi e predeterminati.

Il Comune ricorrente si duole poi che l'attuale sistema prescelto per la composizione speciale delle Sezioni riunite non corrisponde al disposto dell'art. 1, comma 7, del D.L. n. 453/1993 (erroneamente indicato con il n. 459) secondo il quale ad esse sono assegnati due Presidenti di Sezione ed un numero di consiglieri determinato dal Consiglio di presidenza della Corte dei conti all'inizio dell'anno giudiziario.

4. Ulteriori censure di incostituzionalità sono sollevate dall'Ente con riferimento all'art. 11, comma 7, ultimo paragrafo, della L. 4 marzo 2009 n. 15 che prevede, per la composizione nominativa e per la determinazione delle competenze delle Sezioni riunite, in ogni funzione ad esse attribuite, l'applicabilità dell'art. 1, comma 5, della L. 27 aprile 1982 n. 184, introdotto dall'art. 54 del D. L. n. 112/2008, che attribuisce al Presidente del Consiglio di Stato il potere di individuare le Sezioni che svolgono funzioni giurisdizionali e consultive.

Ad avviso del ricorrente, pertanto, per la Corte dei conti, i componenti delle Sezioni riunite sono prescelti dal Presidente e non già dal Consiglio di Presidenza e la violazione dell'art. 25, comma 1, della Costituzione si ripercuote anche sulla scelta di inserire nei Collegi giudicanti delle Sezioni riunite una quota di magistrati delle Sezioni di controllo, inclusione non prevista espressamente dalla legge e frutto di una scelta discrezionale del vertice dell'Ufficio giudiziario, in violazione del principio di naturalità del Giudice.

Siffatta inclusione dei magistrati delle Sezioni di controllo violerebbe, inoltre, il principio di terzietà del Giudice dettato dall'art. 111 della Costituzione e dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e se pure non appare ipotizzabile un interesse proprio dei magistrati del controllo nella controversia "*nondimeno non offre sufficienti garanzie di terzietà ed imparzialità la partecipazione di componenti delle sezioni di controllo ai Collegi chiamati a giudicare proprio (ancorché estranei normalmente alla funzione giudicante) in tema di esercizio della funzione loro demandata".*

5. Con unico motivo di ricorso il Comune di Caserta lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 243 quater del D. Lgs. n. 267/2000, eccesso di potere per difetto di istruttoria, irragionevolezza manifesta e difetto di motivazione.

L'ente contesta le valutazioni negative della Sezione regionale circa la cronica incapacità di far fronte alle passività pregresse esponendo che la gestione finanziaria è stata riportata in equilibrio a partire dal 2016 e che le entrate correnti compensano le spese correnti ed ammortamento mutui.

Aggiunge il ricorrente che una delle principali questioni erroneamente valutate dalla Sezione regionale Campania, sin dalla relazione istruttoria per l'adunanza, concerne poi l'assoluta impossibilità per l'Amministrazione di

superare le difficoltà di cassa, mentre si registrerebbe una contrazione degli oneri per gli interessi dovuti sulle anticipazioni di tesoreria da €. 197.431,43 del 2016 a €. 98.093,83 del 2017.

Contesta, inoltre, l'Ente le considerazioni espresse dalla Sezione regionale in merito all'adesione all'operazione di rinegoziazione dei mutui proposta dalla Cassa Depositi e Prestiti per la quale si precisa che la debenza complessiva rinviata nel tempo è pari a €. 6.036.000,00 e che i maggiori oneri decorrono dal 2025 e quindi sono rinviati di otto anni per via delle difficoltà di cassa e della insostenibilità della relativa spesa.

6. Il Comune ricorrente si duole, poi, che la Sezione regionale di controllo per la Campania si è espressa sull'inconfigurabilità della contemporanea esistenza per un medesimo Ente delle procedure di dissesto e di riequilibrio reputando errato l'assunto di pag. 14 della deliberazione della Sezione Campania secondo il quale un ente già sottoposto a procedura di dissesto può eccezionalmente ricorrere alla procedura di riequilibrio soltanto per far fronte alla massa passiva rimasta insoddisfatta senza coinvolgere la gestione ordinaria.

Tale assunto, secondo l'Ente, si porrebbe anche in contrasto con le valutazioni del Ministero degli Interni posto che, con la comunicazione del 18 maggio 2016 inviata dal Direttore centrale del Ministero al Commissario straordinario, si segnalava, tra l'altro, la possibilità di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario e che la relazione ministeriale, al termine della fase istruttoria, riconosceva la conformità del piano ai contenuti richiesti dalle disposizioni di riferimento.

Inoltre, con comunicazione del 25 maggio 2017, il medesimo Ministero illustrava che l'Ente aveva fatto ricorso alla procedura di riequilibrio quale *"misura straordinaria per sanare uno squilibrio finanziario, ben prima della stima del potenziale impatto sul bilancio derivante dalla ricaduta delle passività non finanziabili con la massa attiva"* e chiariva che in un momento temporale successivo rispetto all'art. 256, comma 12, del Tuel si pone l'art. 268 bis, comma 1 bis, del Tuel che rappresenta l'ultima linea di azione e presuppone da una parte l'approvazione del rendiconto da parte dell'Organo straordinario di liquidazione e dall'altro che la massa passiva non consenta di raggiungere un reale risanamento finanziario.

Secondo la prospettazione del Comune ricorrente, il Ministero ha così definito il percorso di sistemazione di tutte le debenze, mentre, qualora dovessero condividersi le considerazioni della Sezione regionale espresse nella relazione istruttoria sulle inammissibili interferenze per la contemporanea previsione di utilizzo di medesime risorse per finanziare sia la fase di rientro dal dissesto che il riequilibrio, allora si potrebbe ipotizzare che il Commissario straordinario avrebbe dovuto deliberare un nuovo dissesto.

La Sezione regionale sembrerebbe, peraltro, ad avviso dell'Ente, contraddirsi nelle conclusioni affermando che sussiste il rischio del trasferimento delle residue passività del dissesto nella gestione del piano di riequilibrio.

7. Ulteriori doglianze vengono rappresentate dall'Ente in tema di mancato esame da parte della Sezione controllo Campania delle misure volte alla ricostituzione dei fondi vincolati ed in materia di stato del contenzioso rientrante, per l'arco temporale sino al 2011, nelle competenze dell'Organo straordinario di liquidazione.

In particolare, secondo il ricorrente, il contenzioso dal 2012 al 2017, ammontante a circa 11 milioni di euro comunque contabilizzato, non potrà

produrre disequilibri poiché le entrate correnti per l'anno 2017 assommano a €. 65.000.000,00 e le spese superano €. 69.000.000,00, mentre la questione rilevante è inquadrata nella capacità dell'Ente di far fronte al contenzioso pre-dissesto di circa 198 milioni di euro per il quale si prospetta il ricorso alla procedura straordinaria di cui all'art. 268 bis del Tuel.

Al riguardo, il Comune osserva che il fondo rischi soccombenza, giudicato insufficiente dalla Sezione regionale, tiene conto esclusivamente del contenzioso non rientrante nel dissesto ed in sede di predisposizione del bilancio di previsione 2018 è stato opportunamente integrato ad un milione di euro anche per gli esercizi 2018-2019 ridefinendo i valori del piano di riequilibrio.

L'Ente ammette poi che la gestione dei tributi, che *"appare fortemente manchevole",* è stata effettuata, nel corso del 2016, sulla base di un contratto in scadenza e lamenta che la deliberazione impugnata valuta il piano alla stregua di una previsione di grandezze a cui sono applicati degli algoritmi, mentre andrebbe valorizzato l'impegno assunto dall'amministrazione in carica che prevede, sulla base di un nuovo contratto, la riduzione del costo dell'aggio al concessionario.

8. Il Comune di Caserta si duole anche del difetto di istruttoria ed irragionevolezza delle argomentazioni della Sezione regionale relativamente alla consistenza del fondo crediti ed illustra che, con deliberazione consiliare n. 56 del 31 maggio 2017, la parte accantonata per fondo crediti di dubbia esigibilità ammonta a €. 28.510.820,80 e che il totale parte disponibile del risultato di amministrazione 2016 è negativo per €. 45.125.517,60.

Aggiunge il ricorrente di aver ottenuto anticipazioni di liquidità per €. 20.566.956,19 contabilizzate prima dell'entrata in vigore dell'armonizzazione tra i residui passivi e di aver poi applicato l'art. 2, comma 6, del D. Lgs. n. 78/2015 che consente di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito delle erogazioni ai fini dell'accantonamento al fondo crediti e che pertanto quest'ultimo è stato calcolato nella misura di €. 49.077.776,99.

Da ultimo, in tema di accesso al fondo di rotazione, si ravvisa una presunta incongruenza nella circostanza che la Corte dei conti, anziché svolgere la "*funzione sua propria di consulenza"*, è chiamata a decidere, mentre gli oneri gravano sul Ministero.

In conclusione, il Comune di Caserta chiede l'approvazione del piano di riequilibrio da parte di queste Sezioni riunite ed in via subordinata il mero annullamento della deliberazione con rinvio alla Sezione di controllo o, in alternativa, che sia emessa una sentenza parziale con cui si chiede alla Sezione regionale un riesame delle valutazioni assunte.

9. Con memoria, depositata in data 20 marzo 2018, si è costituito nel presente giudizio il Procuratore generale che, dopo aver ampiamente riassunto le valutazioni della Sezione regionale e le doglianze dell'Ente, osserva, in via preliminare, quanto all'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 243 quater, comma 5, del Tuel in relazione agli articoli 25 e 111 della Costituzione, che il ricorso omette di considerare che la competenza delle Sezioni riunite in speciale composizione sui piani di riequilibrio è stata confermata dall'art. 11, comma 6, del D. Lgs. n. 174/2016 e che trattasi di un organo di giurisdizione previsto per legge la cui composizione è disciplinata da criteri di professionalità, imparzialità e predeterminazione.

Parimenti priva di fondamento è reputata dal Procuratore generale la censura

che si duole della presenza, nell'organo, di magistrati provenienti dall'area del controllo che non fa comunque venire meno la qualità di magistrato posto che i magistrati si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni e che la funzione di controllo assume valenza analoga a quella di un giudizio.

Nel merito, il Procuratore generale rileva l'infondatezza delle censure mosse dal Comune ricorrente che non contesta in modo specifico i rilievi contenuti nella deliberazione impugnata lamentando piuttosto una generalizzata "sfiducia" da parte della Sezione regionale nelle capacità dell'amministrazione di perseguire una effettiva e concreta azione di risanamento non tenendo conto, invece, che, nell'esercizio delle funzioni di controllo sui piani di riequilibrio, la Sezione regionale si pone in modo obiettivo e neutrale svolgendo verifiche di legittimità-regolarità.

Ad avviso della Procura generale non sono, poi, condivisibili le critiche alle considerazioni sull'influenza della procedura di dissesto in atto rispetto al piano di riequilibrio ed al riguardo sono richiamate le osservazioni della Sezione regionale in merito al gravare sul bilancio comunale ordinario di interessi e quota capitale dovuti per la restituzione delle anticipazioni di liquidità, alla non comparabilità tra rilevazione della massa attiva effettuata per cassa e risultata superiore all'ammontare definito con delibera dell'Organo straordinario di liquidazione n. 25/2017 ed accertamento della massa passiva rilevata come debiti e non come pagamenti.

Il Procuratore generale si sofferma anche sulle dichiarazioni dell'Ente al Ministero dell'Interno con le quali si afferma che la massa attiva non è sufficiente ad assicurare la copertura di tutti i debiti ammessi al passivo nonché sulla misura straordinaria dell'art. 256, comma 12, del Tuel riservata alle ipotesi di massa passiva rimasta insoddisfatta e sulla procedura straordinaria per fronteggiare ulteriori passività di cui all'art. 268 bis del Tuel.

Con riferimento alla gestione dei fondi vincolati, il Procuratore generale, dopo aver osservato che il Comune di Caserta si è avvalso della disposizione dell'art. 1, comma 457, della L. n. 232/2016 che prevede, per i Comuni e per le Province in stato di dissesto finanziario, che l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi a tali fondi compete all'organo straordinario della liquidazione, rammenta che il Ministero dell'Interno ha richiamato l'attenzione dell'Ente sugli obblighi di separata gestione e rendicontazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata di competenza dell'OSL rispetto a quelli della gestione ordinaria.

Secondo le valutazioni della Procura generale, inoltre, la deliberazione della Sezione regionale per la Campania è giunta alla decisione di diniego dell'approvazione del piano di riequilibrio mediante un'articolata, motivata e ragionevole dimostrazione dell'inesistenza delle condizioni per il suo accoglimento ed al riguardo sono reputate particolarmente significative le irregolarità e violazioni di legge afferenti l'esatto ammontare delle passività gravanti sul piano di riequilibrio che dovevano includere anche la quota annuale del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario, le modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità all'avvio del sistema di contabilità armonizzata, la cronica criticità di cassa confermata dal costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la mancata ricostituzione dei vincoli, il lieve tasso di riscossione, la sottostima del fondo rischi da contenzioso, l'incremento dei costi conseguenti alla rinegoziazione dei mutui ed il mancato raggiungimento dell'obiettivo dei pagamenti di debiti fuori bilancio previsti per l'importo di €. 1.750.801,30 e pagati per €. 755.119,50.

In conclusione il Procuratore generale chiede che il ricorso sia respinto.

Con note integrative, depositate in data 22 marzo 2018, accompagnate da attestazione di conformità del difensore, il Comune di Caserta ha rilevato che i tributi incassati rispetto agli accertamenti non appaiono inferiori rispetto ai Comuni appartenenti a *“Regioni più ricche”* e che i dati concernenti il tributo per lo smaltimento rifiuti risultano migliori rispetto a quelli dei Comuni meridionali, dovendosi anche considerare che la quota di popolazione in condizioni di difficoltà economica grave è maggiore per il Comune di Caserta e che lo Stato è un *“cattivo pagatore”* per gli immobili di proprietà comunale di cui fruisce.

10. All’odierna udienza pubblica, l’Avvocato Caianiello, in sostituzione dell’Avvocato Gallo per il Comune ricorrente, dopo essersi rimesso agli atti del giudizio in merito alla sollevata questione di legittimità costituzionale, ha illustrato che l’Ente poteva far ricorso alla procedura di riequilibrio per effetto della quale si prevede un miglioramento finanziario di circa quattro milioni all’anno; che l’intera deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania è sembrata una manifestazione di disistima e sfiducia verso l’Amministrazione in carica; che l’Organo straordinario di liquidazione ha approvato il piano di estinzione dei debiti e che le riscossioni dei tributi appaiono in linea con quelle di altri enti.

Il difensore ha, inoltre, ribadito che il ricorso al piano di riequilibrio è stato deliberato dal Commissario straordinario e che l’Ente ha, in ogni caso, provveduto ad effettuare un’approfondita operazione di riaccertamento ordinario dei residui.

L’Avvocato Caianiello ha, quindi, concluso per l’accoglimento del ricorso e l’approvazione del piano di riequilibrio.

Il Procuratore generale, dopo aver preso atto della ritualità e tempestività del ricorso, ha rilevato che la documentazione depositata dall’Ente nei termini di legge ed alla quale non si oppone non appare, tuttavia, inquadrabile quale documento precostituito integrando, piuttosto, una memoria difensiva contenente un commento su una valutazione comparativa tra le attività di accertamento e riscossione del Comune di Caserta e quelle di altri enti locali.

Il Procuratore generale ha rilevato, poi, la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 243 quater, comma 5, del Tuel, sollevata dall’Ente con riferimento agli articoli 25 e 111 della Costituzione, evidenziando che, già con sentenza n. 18/2014, queste Sezioni riunite hanno respinto analoghe questioni, che attualmente sono vigenti le norme del codice di giustizia contabile e che prive di fondamento appaiono anche le doglianze incentrate sulla considerazione che fanno parte dei Collegi anche i magistrati assegnati all’area del controllo per i quali l’applicazione delle norme codicistiche impedisce la violazione del principio del Giudice naturale precostituito per legge.

Il Procuratore generale ha aggiunto che l’ambito cognitivo del presente giudizio è pieno e quindi non è consentito effettuare remissioni al primo Giudice.

Ad avviso della Procura generale, inoltre, le valutazioni compiute dalla Sezione regionale Campania assumono carattere complessivo ed appaiono finalizzate a verificare, in via prognostica, le misure di risanamento contenute nel piano secondo principi di ragionevolezza che escludono i profili di scetticismo e sfiducia lamentati dall’Ente in sede di ricorso dovendosi, peraltro, considerare che l’Ente non ha fornito completo riscontro alle richieste della Sezione regionale come avvenuto in materia di pensionamenti anticipati.

In conclusione il Procuratore generale rileva una situazione di peculiare cronicità dell'Ente caratterizzata dall'emersione di disavanzo aggiuntivo e da criticità di cassa che hanno condotto anche all'erogazione di anticipazioni di liquidità e pertanto insiste nella richiesta di conferma della deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania con conseguente regolazione delle spese.

L'Avvocato del Comune ricorrente ha brevemente replicato rimettendosi a questo Organo Giudicante in merito alle richieste di riesame della deliberazione impugnata ed eccependo che la Sezione Campania non ha fornito dati contrari rispetto a quelli dell'Ente e che, allo stato attuale, non pendono ricorsi riferibili ai pre-pensionamenti.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Le Sezioni riunite in speciale composizione sono chiamate a pronunciarsi in ordine al ricorso proposto dal Comune di Caserta ai sensi dell'articolo 243-quater, comma 5, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico degli enti locali.

Il Collegio rileva, in via preliminare, che il presente giudizio rientra nella propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. a) del D. Lgs. 26/08/2016 n. 174 recante il codice di giustizia contabile che attribuisce a queste Sezioni riunite la piena ed esclusiva giurisdizione, in unico grado nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali.

2. Il Comune di Caserta ha preliminarmente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 243 quater, comma 5, del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e dell'art. 1, comma 7, della L. 4 marzo 2009 n. 15 in relazione agli articoli 25, comma 1, 111 e 117 della Costituzione.

Secondo le prospettazioni del Comune ricorrente, la giurisdizione spettante a queste Sezioni riunite in materia di ricorsi avverso le deliberazioni di diniego dell'approvazione di piani di riequilibrio adottate dalle Sezioni regionali di controllo presenta profili di illegittimità costituzionale per violazione del principio del Giudice naturale precostituito per legge non sussistendo criteri oggettivi e predeterminati al pari di quelli disposti dalla disciplina tabellare vigente per la magistratura ordinaria.

Inoltre, ad avviso dell'Ente, sarebbe violato anche l'art. 11, comma 7, ultimo paragrafo, della L. 4 marzo 2009 n. 15 recante norme in materia di composizione nominativa e determinazione delle competenze delle Sezioni riunite.

Queste Sezioni riunite hanno, già avuto modo di chiarire che la formazione dei Collegi avviene in epoca precedente la proposizione dei ricorsi in esame, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati che, in considerazione della particolare e peculiare tipologia di ricorsi su cui queste Sezioni riunite in composizione speciale sono chiamate a giudicare, hanno, in piena coerenza con la *ratio* della norma, previsto che delle stesse facessero parte *"magistrati appartenenti sia all'area giurisdizionale che* a *quella del controllo, data la peculiarità delle fattispecie da delibare, che richiedono professionalità* e *conoscenze proprie di entrambe le aree"* (Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, sentenza n. 2/2013).

Inconferenti appaiono, quindi, i riferimenti alla sentenza della Corte Costituzionale n. 272/1998 posto che, con tale pronuncia, la questione è stata ritenuta non fondata *"potendo pervenirsi nell'ordinamento vigente della Corte*

dei conti, alla formulazione di criteri per l'assegnazione degli affari attraverso l'esercizio dei poteri spettanti ai capi degli uffici, secondo modalità che non spetta a questa Corte indicare, se non nel senso che esse siano tali da garantire, comunque, la verifica ex post della loro osservanza".

La Consulta ha, infatti, rilevato che la connessione fra imparzialità e precostituzione che si ricava dal principio dell'art. 25, comma primo, della Costituzione, nell'escludere che i poteri organizzativi dei capi degli uffici possano essere svolti in modo assolutamente libero o addirittura arbitrario, consente di ritenere che l'esplicitazione di criteri per l'assegnazione degli affari, in quanto espressivi di un'esigenza costituzionale che opera in tutti i settori della giurisdizione, possa aver luogo proprio nell'ambito di detti poteri organizzativi, quale manifestazione ed esercizio dei medesimi, senza necessità né di una specifica previsione legislativa né, tantomeno, di un intervento additivo.

Inconferente si dimostra anche il richiamo all'art. 1, comma 7, del D.L. 15/11/1993, n. 453 convertito dalla L. 14/01/1994 n. 20 che disciplina, invece, le competenze spettanti alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale chiamate a decidere sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle Sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del Procuratore generale.

Deve, inoltre, rilevarsi che l'attuale quadro normativo in materia è stato innovato dal codice di giustizia contabile approvato con D. Lgs. 26 agosto 2016 n. 174, che disciplina compiutamente all'art. 123 e seguenti, i giudizi promuovibili ad istanza di parte in unico grado innanzi a queste Sezioni riunite in speciale composizione.

Palesemente infondate risultano, quindi, le considerazioni svolte dall'Ente in merito alla violazione del principio di naturalità del Giudice per effetto dell'inserimento nei Collegi giudicanti delle Sezioni riunite di una quota di magistrati assegnati alle Sezioni di controllo che priverebbero i Collegi delle garanzie di terzietà ed imparzialità in quanto "*estranei normalmente alla funzione giudicante"* posto che, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune, tale inclusione non deriva da una mera scelta discrezionale del Presidente della Corte dei conti, ma è espressamente prevista dall'articolo 11, comma 7, del citato codice di giustizia contabile che prevede, peraltro, l'individuazione dei componenti del Collegio delle Sezioni riunite in speciale composizione in pari numero tra i consiglieri componenti il collegio delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale e in sede di controllo individuati, sulla base di criteri predeterminati, con decreto presidenziale all'inizio dell'anno giudiziario.

La Corte dei conti, infatti, ricopre il ruolo di *"Giudice della finanza pubblica e della tutela delle risorse pubbliche"* nello svolgimento di tutte le funzioni, sia di controllo che di giurisdizione, ad essa assegnate dalla Costituzione e dalla legge (Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, sentenza n. 7/2018/EL) ed al riguardo, occorre ribadire che, secondo la consolidata giurisprudenza del Giudice delle Leggi, le funzioni di controllo di legittimità e regolarità dei bilanci degli enti territoriali, che trovano primario fondamento nell'articolo 100, secondo comma, della Costituzione (Corte Costituzionale, sentenza n. 181/2015), sono assegnate dal legislatore alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quale *"magistratura neutrale ed indipendente garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e degli interessi generali della finanza pubblica coinvolti"* (Corte Costituzionale, sentenze n. 60/2013, n. 40/2014, n. 228/2017).

Deve escludersi anche il prospettato contrasto con l’art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo dovendosi considerare che, nel caso di specie, il giudice competente a decidere e la sua astratta composizione sono stati entrambi predeterminati rispetto al momento dell’insorgere della lite e che la composizione collegiale non incide in alcun modo, di per sé sola, sulla indipendenza ed imparzialità del giudice (Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, sentenza n. 18/2014/EL).

Alla luce di tutte le argomentazioni esposte devono, quindi, dichiararsi manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dall’Ente ricorrente.

3. Passando all’esame dei motivi di doglianza, l’Ente lamenta la violazione e falsa applicazione dell’art. 243 quater del Tuel, eccesso di potere per difetto di istruttoria, irragionevolezza manifesta e difetto di motivazione ed in particolare eccepisce che la gestione finanziaria ordinaria è stata riportata in equilibrio a partire dall’esercizio 2016.

Rilevano queste Sezioni riunite che preminente rilevanza nel presente giudizio assume, pertanto, la situazione di disavanzo dell’Ente ed infatti il raffronto tra i risultati di amministrazione negativi finali degli esercizi 2015 e 2016, riportati nella deliberazione impugnata e non contestati dal ricorrente, evidenziano un notevole aggravamento del disavanzo sostanziale passato da €. 33.198.752,72 dell’esercizio 2015 a €. 45.170.377,39 dell’esercizio 2016 (indicato in €. 45.125.517,60 a pag. 42 del ricorso) dovendosi assumere quale posta contabile rilevante dei prospetti dimostrativi del risultato di amministrazione il "totale parte disponibile”, nel rispetto dell’art. 187, comma 1, del Tuel ai sensi del quale, nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente versa in disavanzo di amministrazione e questo deve essere iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare.

Infatti, come precisato dalla Sezione delle Autonomie, laddove prima della riforma contabile, introdotta dal D. Lgs. 23 giugno 2011 n. 118, si distingueva tra risultato contabile di amministrazione e disavanzo effettivo, integrato proprio dalla insufficienza del risultato a coprire le quote vincolate, con l’entrata a regime della riforma si parla *tout court* di disavanzo e del conseguente obbligo di rientro, ai sensi dell’art. 188 Tuel (Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 9/SEZAUT/2016INPR e n. 4/SEZAUT/2017/FRG).

Ad avviso di questo Organo Giudicante, l’evidente aggravamento della complessiva situazione di disavanzo si pone in contraddizione con il necessario recupero delle quote annuali di disavanzo dell’esercizio 2016 comprendenti il disavanzo da piano di riequilibrio di €. 3.030.801,30 e la quota annuale di maggiore disavanzo di €. 842.584,89 calcolata dall’Ente all’esito delle operazioni di riaccertamento straordinario imposte a tutti gli enti territoriali dall’art. 3, comma 7, del D. Lgs. n. 118/2011 per l’avvio del nuovo sistema di armonizzazione contabile e che ha generato, secondo i dati del Comune di Caserta, un maggiore disavanzo di oltre 25 milioni di euro da ripianarsi in non oltre trenta esercizi a quote costanti annuali ed un primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità di €. 24.858.031,65.

Tuttavia, il Comune ricorrente nulla ha eccepito, in sede di ricorso, dinanzi alle specifiche contestazioni della Sezione regionale di controllo per la Campania che aveva accertato, applicando i criteri di calcolo previsti dall’esempio n. 5 dell’allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, una sottostima di circa 12 milioni di euro del predetto fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato al 1° gennaio 2015 e che veniva ricalcolato nell’importo di €.

36.979.097,41 dalla Sezione Campania generando conseguentemente un maggiore disavanzo da armonizzazione di €. 37.393.595,41 notevolmente superiore al maggior disavanzo definito dall'Ente in €. 25.277.531,65.

Il Comune di Caserta, a pag. 41 del ricorso, si è, invece, limitato ad indicare il dato del fondo crediti di dubbia esigibilità di €. 28.510.820,80 accertato con la deliberazione consiliare n. 56/2017 di approvazione del rendiconto 2016 aggiungendo di aver ottenuto anticipazioni di liquidità per l'importo di €. 20.566.956,19 e di aver provveduto al regolare accantonamento nel risultato di amministrazione.

L'Ente non ha, quindi, fornito i dovuti chiarimenti confondendo di fatto le contestate irregolarità nella determinazione del fondo crediti accantonato all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario al 1° gennaio 2015 con l'importo del fondo crediti accantonato in sede di rendiconto 2016, che, tuttavia, secondo i medesimi criteri di calcolo applicati dalla Sezione Campania, è risultato parimenti sottostimato dovendo ammontare, invece, a €. 48.981.157,60.

Deve, quindi, evidenziarsi un'assoluta incertezza, all'avvio della nuova contabilità armonizzata, circa l'esatta determinazione del fondo crediti che rappresenta, come noto, uno strumento basilare per la salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica che trova nei novellati articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione il parametro cui deve informarsi l'attuazione della predetta disciplina (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR).

Pertanto, la sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità all'atto delle operazioni di passaggio al nuovo sistema contabile e la successiva e reiterata errata determinazione di esso in sede di consuntivo appaiono particolarmente gravi poiché, come chiarito dalla Consulta, il fondo crediti assolve alla funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione trattandosi di un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio (Corte Costituzionale, sentenza n. 279/2016).

Ad avviso di queste Sezioni riunite, la sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità che, ai sensi dell'art. 167, comma 2, del Tuel, costituisce quota accantonata del risultato di amministrazione, ha finito per ridurre e sottostimare anche l'importo del maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015 incidendo di conseguenza anche sui risultati finali di amministrazione dei successivi esercizi 2015 e 2016 alterandone la trasparenza, veridicità ed attendibilità.

Infatti, secondo il noto principio di continuità dei bilanci (Corte Costituzionale, sentenze n. 89/2017 e n. 274/2017), ogni errata o incongrua determinazione del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi.

L'incongrua determinazione del risultato di amministrazione integra, inoltre, la palese violazione dell'art. 243 bis, comma 6, lett. b), del Tuel ai sensi del quale il piano di riequilibrio deve contenere la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, del disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato.

Secondo il consolidato orientamento di queste Sezioni riunite, infatti, "*una situazione di disavanzo reale incerta e/o inesatta è da ritenersi di per sé preclusiva all'approvazione del piano*" (Sezioni riunite in sede giurisdizionale,

in speciale composizione, sentenze n. 38/2015/EL, n. 43/2017/EL, n. 8/2018/EL).

Il Comune ricorrente appare, peraltro, consapevole dei rischi di un'errata ed irregolare quantificazione del disavanzo posto che, con le memorie trasmesse alla Sezione regionale Campania in occasione dell'adunanza di esame del piano di riequilibrio ed agli atti del presente giudizio, specifica che l'operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi e di rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità richiede *"una rideterminazione dei rendiconti dell'Ente a partire dal 2014".*

Si rammenta, inoltre, che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del D. M. 2 aprile 2015, recante disposizioni in tema di applicazione del nuovo sistema contabile, in sede di approvazione del rendiconto 2016 e dei rendiconti degli esercizi successivi, fino al completo ripiano del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, l'Ente avrebbe dovuto verificare se il risultato di amministrazione al 31 dicembre risultava migliorato rispetto al disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio precedente, per un importo pari o superiore rispetto all'ammontare di disavanzo applicato al bilancio di previsione cui il rendiconto si riferiva, aggiornato ai risultati del rendiconto dell'anno precedente. Nell'eventualità del mancato recupero del disavanzo, la quota non recuperata nel corso dell'esercizio, o il maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, doveva essere interamente applicata al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario.

L'Ente avrebbe dovuto, quindi, operare tali verifiche ed anche in conformità al D.M. 4 agosto 2016 che ha modificato il principio contabile in materia di programmazione di cui all'allegato 4/1 al D. Lgs. n. 118/2011, avrebbe dovuto chiarire le distinte tipologie di disavanzo (disavanzo da piano di riequilibrio, quota del maggiore disavanzo non recuperato, eventuale disavanzo della gestione) e le conseguenti modalità di copertura posto che una volta accertata l'esistenza di un disavanzo di amministrazione, devono essere immediatamente adottati i provvedimenti di legge, trattandosi di operazioni indispensabili per garantire e conservare gli equilibri di bilancio di breve e lungo periodo (Corte Costituzionale, sentenza n. 49/2018).

Emerge, inoltre, la violazione del paragrafo 3.3. del principio contabile allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 poiché il fondo crediti a consuntivo è stato quantificato dall'Ente con i medesimi criteri di calcolo previsti in sede di preventivo, mentre, secondo il su richiamato principio contabile, deve essere accantonato nell'avanzo di amministrazione l'intero importo del fondo crediti, salva la possibilità di ricorso alla modalità semplificata di calcolo che spettava sempre all'Ente specificare e provare.

Peraltro, in osservanza del dettato dell'art. 193, comma 2, del Tuel e dell'esempio 5 del citato D. Lgs. n. 118/2011, l'Ente avrebbe dovuto nel corso dell'esercizio ed almeno in sede di assestamento del bilancio verificare la necessità di adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità in considerazione del livello degli stanziamenti e degli accertamenti.

Le violazioni ed irregolarità contabili rilevate in sede di determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità denotano, dunque, il protrarsi di situazioni di irregolarità contabili già individuate dal Decreto del Ministro dell'Interno del 27/11/2012 di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e con il quale si imponeva la costituzione di un adeguato fondo svalutazione crediti, secondo la normativa previgente dettata dall'art. 6, comma 17, del

D.L. n. 95/2012.

Ritiene, pertanto, questo Organo Giudicante che le valutazioni svolte dalla Sezione regionale per la Campania non possano reputarsi il frutto di una sorta di “*scetticismo precostituito”* come lamentato dal Comune ricorrente, ma trovino adeguato fondamento nell’applicazione della vigente normativa contabile appena richiamata.

Parimenti, alla luce delle elaborazioni eseguite dalla Sezione regionale Campania sulla base dei dati contabili dell’Ente, non si ravvisa alcun vizio di difetto di istruttoria poiché prima di pervenire alla decisione impugnata di non approvazione del piano di riequilibrio, con le deliberazioni n. 53/PRSP/2017 e n. 230/PRSP/2017, è stata avviata un’articolata e complessa attività istruttoria proprio al fine di ricostruire la situazione finanziaria del Comune che non ha fornito pieni e motivati riscontri.

4. Queste Sezioni riunite ravvisano ulteriori irregolarità contabili e violazioni di legge nell’esame della situazione di cassa dell’Ente che, nel riportare a pag. 25 del ricorso la tabella 7, si propone di dimostrare il miglioramento della situazione di cassa dall’importo negativo di €. 12.074.181,31 al 30 settembre 2016 all’importo negativo di €. 7.206.483,53 al 30 settembre 2017.

In disparte ogni considerazione in merito alla mancata osservanza del dettato degli articoli 162, comma 6, e 193 del Tuel che impongono agli enti locali di garantire un fondo di cassa finale non negativo e gli equilibri durante l’intera gestione, emerge chiaramente il mancato raggiungimento di tali obiettivi imposti *ex lege* anche nel primo anno di attuazione del piano di riequilibrio.

Il raffronto tra la situazione di cassa al 30 settembre 2016 ed al 30 settembre 2017, comunque riportata dall’Ente in modo incompleto, evidenzia un incremento dei fondi vincolati da ricostituire da €. 9.378.470,78 a €. 9.929.476,22 palese sintomo della persistenza della crisi di liquidità dell’Ente e che si pone in contrasto anche con il dettato dell’art. 243 bis, comma 8, lett. e), del Tuel che prescrive, tra l’altro, al fine di assicurare il graduale riequilibrio, la verifica della consistenza e l’integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione, obiettivo anch’esso non conseguito.

Ne consegue, pertanto, ad avviso del Collegio, che a distanza di oltre un anno dall’approvazione del piano di riequilibrio, avvenuta in data 10 agosto 2016, non solo non risultavano ripristinati i fondi vincolati come imposto *ex lege*, ma si registrava un incremento del loro utilizzo, mentre l’Ente, ai sensi dell’art. 195, comma 3, del Tuel, con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione, avrebbe dovuto ricostituire la consistenza delle somme vincolate utilizzate per il pagamento di spese correnti.

La contrazione degli oneri dovuti per anticipazioni di tesoreria nel medesimo arco temporale illustrata dal Comune non può assumere, quindi, valore dirimente ai fini della dimostrazione di un miglioramento della situazione di cassa stante l’incremento dell’utilizzo di entrate a specifica destinazione per spesa corrente a cui l’Ente potrebbe aver fatto ricorso proprio per evitare il pagamento degli oneri connessi alle anticipazioni.

A tali considerazioni deve aggiungersi che l’Ente ha beneficiato di anticipazioni di liquidità per circa 20 milioni di euro e che l’art. 6 del Decreto del Ministero dell’Interno del 27/11/2012 di approvazione dell’ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato attribuiva all’Ente risorse per l’importo di €. 877.301,55 ai sensi dell’art. 259, comma 4, del Tuel, a titolo di adeguamento dei contributi statali e quale fattore di consolidamento finanziario della gestione che evidentemente non ha generato alcun effetto

favorevole.

5. Con riferimento allo stato contenzioso, ammontante secondo le indicazioni fornite dall’Ente a pag. 34 del ricorso a circa 11 milioni di euro, deve osservarsi che le rassicurazioni fornite non appaiono idonee a superare le contestazioni della Sezione regionale Campania posto che si afferma che, per l’anno 2017, sussistono entrate correnti pari a €. 65.000.000,00 ed impegni di spesa superiori per circa €. 69.000.000,00, evidenziando uno stato di disequilibrio della gestione tra l’entrata e la spesa.

L’Ente ammette, inoltre, in sede di ricorso (pag. 35) che “*è particolarmente rilevante la problematica posta dalla Sezione di controllo in merito alla consistenza del fondo rischi soccombenza”.*

Come correttamente rilevato dalla Sezione Campania, non possono reputarsi congrue le iniziative assunte dall’Ente in sede di predisposizione del bilancio di previsione 2018 e dirette ad integrare il fondo rischi soccombenza ad un milione di euro anche per gli esercizi 2018-2019 posto che, a fronte di un contenzioso della gestione ordinaria di oltre 11 milioni di euro, la Sezione Campania reputava congruo un fondo di €. 8.639.563,95.

Deve, infatti, evidenziarsi che, ai sensi del paragrafo 5.2, lettera h) dell’allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, nel caso in cui l'Ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'Ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva; a tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi.

Già all’atto della predisposizione del piano di riequilibrio, il Comune di Caserta, nel rispetto delle linee guida dettate, ai sensi dell’art. 243 quater, comma 1, del Tuel, dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n.16/SEZAUT/2012/INPR, avrebbe dovuto fornire un resoconto sintetico sullo stato del contenzioso in essere, operando una valutazione prognostica della spesa complessiva che avrebbe potuto gravare negli esercizi futuri.

La sottostima del fondo rischi per contenzioso operata dall’Ente in sede di piano di riequilibrio ed anche negli esercizi successivi di attuazione del piano, al pari della già rilevata sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità anch’esso quota accantonata del risultato di amministrazione, contribuisce ad avvalorare un giudizio di insostenibilità del piano che sin dall’atto della predisposizione non conteneva una puntuale ricognizione e quantificazione di tutti i fattori di squilibrio e dell’effettivo disavanzo di amministrazione, in violazione dell’art. 243 bis, comma 6, lettera b) del Tuel.

Queste Sezioni riunite hanno, peraltro, già avuto modo di chiarire che l’attività programmatoria gravante sugli enti locali che intendono far ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale deve essere improntata alla ricognizione e quantificazione dei fattori di squilibrio, dell’eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall’ultimo rendiconto e degli eventuali debiti fuori bilancio a cui deve seguire l’analitica indicazione di tutte le misure necessarie al ripristino dell’equilibrio (Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in

speciale composizione, sentenza n. 8/2018/EL).

Come chiarito, infatti, dal legislatore dell'armonizzazione, l'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione costituiscono prova della affidabilità e credibilità degli enti territoriali (par. 1, principio contabile allegato 4/1 al D. Lgs. n. 118/2011).

6. Non possono reputarsi idonee al fine di garantire l'attività di risanamento le illustrazioni esposte dal Comune di Caserta in sede di ricorso (pag. 39) con riferimento alle entrate tributarie posto che, per il triennio dal 2015 al 2017, evidenziano impegni di spesa superiori agli accertamenti.

Ininfluenti risultano, inoltre, le note integrative depositate in data 22/03/2018 e finalizzate a comparare lo stato delle riscossioni dell'Ente con altri enti locali giacché non è applicato alcun metodo statistico, non è effettuata alcuna distinzione tra riscossioni in conto competenza ed in conto residui ed inoltre, come evidenziato dal Referto sulla gestione finanziaria degli enti locali, approvato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 4/2017/FRG, soltanto il Comune di Caserta, tra gli enti menzionati dalla predetta nota integrativa, è collocato tra gli enti che presentano disavanzi di amministrazione e squilibri effettivi sull'incidenza delle entrate correnti.

7. Dall'esame della sezione seconda dello schema istruttorio del piano di riequilibrio agli atti del presente giudizio emerge, inoltre, che il Comune di Caserta non può procedere all'alienazione di beni immobili disponibili poiché questi sono nella disponibilità dell'organo straordinario di liquidazione e pertanto le misure di risanamento sono state individuate esclusivamente nella eliminazione dei fondi per la retribuzione accessoria del personale e nell'applicazione delle misure richieste per l'accesso al fondo di rotazione per l'importo di €. 20.000.000,00 con il quale l'Ente specifica espressamente che intende procedere al risanamento finanziario.

Osservano, dunque, queste Sezioni riunite che, in presenza di un disavanzo complessivo, accertato in sede di piano di riequilibrio per circa 24,69 milioni di euro, le misure di risanamento apparivano incentrate prevalentemente sulle erogazioni del fondo di rotazione e non su concrete e strutturali attività di risanamento.

Palesemente erronee appaiono, poi, le argomentazioni dell'Ente volte a sostenere una presunta incongruenza tra la "*funzione propria di consulenza*" della Corte dei conti e le decisioni assunte in sede di approvazione o diniego del piano di riequilibrio.

Queste Sezioni riunite si limitano ad osservare che l'attività di controllo di legittimità e regolarità svolta dalle Sezioni regionali della Corte dei conti in sede di esame dei piani di riequilibrio ai fini delle valutazioni sulla congruenza dei predetti piani non è certamente riconducibile alla funzione consultiva di natura collaborativa prevista dall'art. 7, comma 8, della L. 5 giugno 2003 n. 131 per le richieste di parere di Regioni ed enti locali in materia di contabilità pubblica.

Nell'esercizio dei controlli in materia di piani di riequilibrio, invece, l'attività della Corte dei conti risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione (Corte Costituzionale, sentenza n. 228/2017).

Le molteplici violazioni di legge ed irregolarità contabili rilevate per effetto della sottostima dei fondi accantonati nel risultato di amministrazione che si riverbera sull'esatto ammontare del disavanzo complessivo da ripianare e

sulle operazioni di avvio del nuovo sistema di contabilità armonizzata, nonché l'aggravamento della situazione finanziaria, il mancato ripristino dei fondi vincolati e l'assenza di comprovate ed idonee azioni di risanamento non consentono, dunque, al Collegio di esprimere un giudizio di congruità e sostenibilità del piano di riequilibrio.

8. Concorre, inoltre, a confermare il giudizio di inattendibilità del piano di riequilibrio la peculiare situazione finanziaria dell'Ente che, già assoggettato dal 2011 a procedura di dissesto per la quale era stata quantificata una massa passiva di 134,67 milioni di euro, in data 7 dicembre 2012, aveva approvato il bilancio di previsione stabilmente riequilibrato.

Si assiste, infatti, ad un anomalo stato di aggravamento della situazione finanziaria dell'Ente in epoca successiva all'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, ovvero proprio durante un arco temporale entro il quale, invece, avrebbe dovuto addivenirsi ad un progressivo ed effettivo stato di risanamento.

Il Collegio rileva che non costituisce specifico punto controverso del presente giudizio la valutazione della compatibilità tra la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e la procedura di dissesto o le eventuali interferenze generabili tra le due procedure posto che la procedura di dissesto, nel rispetto del combinato disposto degli articoli 252, comma 4 e 254, comma 3, del Tuel, è riferibile ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre 2011, anno precedente all'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato approvato in data 7 dicembre 2012, mentre l'oggetto del presente giudizio attiene all'esame della congruità ed attendibilità del piano di riequilibrio finanziario approvato dall'Ente con deliberazione consiliare n. 15/2016 ed inerente lo stato finanziario della gestione ordinaria.

Inconferenti appaiono, quindi, i richiami all'art. 256, comma 12, del Tuel, come modificato dall'art. 15 bis del D.L. 24/06/2016 n. 113 convertito dalla L. 7/08/2016 n. 160, normativa che potrebbe eventualmente trovare futura applicazione e che consente, durante la procedura di dissesto e nell'ipotesi di insufficienza della massa attiva, di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale quale misura straordinaria per il pagamento integrale della massa passiva.

Tuttavia, ad avviso di queste Sezioni riunite, la situazione di disavanzo dell'Ente generatasi successivamente all'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato e che ha condotto alla scelta del ricorso alla procedura di riequilibrio denota una situazione di particolare gravità economico-finanziaria nonché la violazione degli articoli 245, comma 3, 250, comma 1, e 265, comma 2, del Tuel che impongono durante la procedura di dissesto, di assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria ordinaria rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto, di applicare principi di buona amministrazione al fine di non aggravare la posizione debitoria, di mantenere la coerenza con il bilancio riequilibrato e di eseguire le prescrizioni contenute nel decreto ministeriale di approvazione del predetto bilancio riequilibrato.

Questo Organo Giudicante, rilevato che il ricorso alla procedura di riequilibrio non appare idoneo ad assicurare all'Ente quel percorso graduale di risanamento e ripristino degli equilibri di bilancio che costituisce l'obiettivo primario del ricorso alla procedura di riequilibrio (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 36/SEZAUT/2016/QMIG) e che avrebbe dovuto comunque caratterizzare la gestione intrapresa in seguito all'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, non possono, quindi, esimersi dal richiamare il

dettato dell’art. 268 del Tuel ai sensi del quale il ricostituirsi di disavanzo di amministrazione non ripianabile con i mezzi di cui all'articolo 193, o l'insorgenza di debiti fuori bilancio non ripianabili con le modalità di cui all'articolo 194, o il mancato rispetto delle prescrizioni di cui agli articoli 259, 265, 266 e 267 del Tuel in tema di gestione del bilancio stabilmente riequilibrato comportano da parte dell'organo regionale di controllo la segnalazione dei fatti all'Autorità giudiziaria per l'accertamento delle ipotesi di reato e l'invio degli atti alla Corte dei conti per l'accertamento delle responsabilità sui fatti di gestione che hanno determinato nuovi squilibri.

La su richiamata norma prescrive, inoltre, che il Ministro dell'Interno con proprio decreto, su proposta della Commissione per stabilità finanziaria degli enti locali, stabilisca le misure necessarie per il risanamento, anche in deroga alle norme vigenti, comunque senza oneri a carico dello Stato, valutando il ricorso alle forme associative e di collaborazione tra enti locali di cui agli articoli da 30 a 34 del Tuel.

Le numerose violazioni di legge ed irregolarità contabili della gestione finanziaria e l’assenza di tempestive ed idonee azioni di effettivo risanamento dell’Ente precludono, quindi, un giudizio di congruità e sostenibilità del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Pertanto, sulla base di tutte le argomentazioni che precedono, queste Sezioni riunite ritengono che il ricorso del Comune di Caserta, in quanto infondato, deve essere respinto e quindi, per l’effetto, deve ritenersi confermata la deliberazione n. 7/2018 della Sezione regionale di controllo per la Campania.

Le spese di giudizio, liquidate in €. 364,85 (trecentosessantaquattro e 85 centesimi) , seguono la soccombenza.

PER QUESTI MOTIVI

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, a speciale composizione, respingono il ricorso.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

Dispositivo letto in udienza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 28 marzo 2018.

Il relatore	Il Presidente
Stefania Petrucci	Mario Pischedda

Depositato in Segreteria in data 17 aprile 2018

Il Direttore della Segreteria

Maria Laura Iorio